Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 183 Raming der voor de Tweede Kamer in 2016 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten

Nr. 5 BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 1 april 2015

Hierbij treft u aan een notitie over de afsplitsingen van fracties in de Kamer, ter bespreking tijdens de behandeling van de Raming van de Kamer voor 2016

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

kst-34183-5
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Notitie over de afsplitsingen van fracties in de Tweede Kamer

De juridische mogelijkheden om de regels omtrent fractieafsplitsing aan te scherpen.

In onderstaande notitie wordt ingegaan op de juridische mogelijkheden om binnen het Reglement van Orde en de andere Regelingen van de Kamer zelf de regels omtrent fractieafsplitsing aan te scherpen. Ter voorbereiding van deze notitie zijn gesprekken gevoerd met deskundigen op dit terrein, o.a. van de Kiesraad en van het Ministerie van BZK. Zij hebben allen geadviseerd om de in notitie gekozen lijn aan te houden en niet te tornen aan de individuele, Grondwettelijke rechten van Kamerleden. In deze notitie wordt aangegeven hoe de rechten tot stand komen, hoe ze eindigen en langs welke lijn ze kunnen worden beperkt. In de bijlagen is toegevoegd een internationale vergelijking, inclusief het Europees parlement en een overzicht van alle afsplitsingen in de Tweede Kamer sinds 1919.

1. DE BRON VAN DE RECHTEN

Er bestaat een spanning tussen de rechten die voortvloeien uit het Kamerlidmaatschap en de rechten die voortvloeien uit het fractielidmaatschap. Ook is duidelijk dat fractieafsplitsingen regelmatig aan de orde zijn. Een internationale vergelijking toont voorts dat het niet per sé gebruikelijk is dat aan zich afsplitsende leden zondermeer dezelfde rechten toekomen als aan leden dit hun fractie trouw blijven. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe – zonder de grondwettelijke rechten van individuele leden geweld aan te doen – binnen het Reglement en de daarop gebaseerde regelingen kan worden gepoogd fractiesplitsing te ontmoedigen. Dit gebeurt door een onderscheid te maken tussen het Kamerlidmaatschap en het fractielidmaatschap en de daaruit voortvloeiende rechten.

§ 1.1 De verschillen in rechten

De rechten die behoren bij het individuele Kamerlidmaatschap vloeien voor een groot deel voort uit de Grondwet. Daarbij valt te denken aan het recht om inlichtingen te vragen, het recht om initiatiefvoorstellen in te dienen, het recht van amendement en het recht om een hoofdelijke stemming te vragen.

In de Grondwet is ook vastgelegd dat ieder Kamer zelf haar reglement van orde (RvO) vaststelt. In dit RvO en enkele daaraan gelieerde regelingen[1] zijn rechten opgenomen die al dan niet voortvloeien uit het fractielidmaatschap. Aangezien de Kamer zelf deze regelingen vaststelt is de Kamer ook de enige instantie die beslist over de omvang van de in deze regelingen opgenomen rechten van leden in casu van leden die zich hebben afgesplitst van een fractie. Met andere woorden, de Kamer kan deze rechten niet alleen vaststellen, maar ook uitbreiden of inperken.

Ter illustratie enkele onderwerpen in het RvO die in het vervolg van deze discussie over fractievorming en afsplitsingen aan de orde zouden kunnen komen:

---

[1] Te denken valt aan de volgende regelingen:
- De regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer
- De regeling grote projecten
- Het reglement commissie Verzoekschriften en Burgerinitiatieven
- De regeling parlementair en extern onderzoek
- De tijdelijke regeling extern onderzoek ten behoeve van initiatiefwetsvoorstellen
- De regeling vertrouwelijke stukken.

– de samenstelling van commissies / presidium;
– de deelname aan plenaire debatten;
– de deelname aan algemene overleggen en andere activiteiten in commissieverband;
– spreektijden bij wetsvoorstellen / debatten / algemene overleggen e.d.;
– de mogelijkheid om interrupties te plegen;
– het recht om moties in te dienen;
– het rapporteurschap.

Deze lijst is niet limitatief en kan al naar gelang het verloop van de discussie over afsplitsingen nog verder verfijnd worden. Een apart aandachtspunt is de huisvesting. Dit is een aangelegenheid waarover het presidium binnen de kaders van de Raming van de Kamer besluiten over neemt. Zo is eind vorige eeuw door het presidium een besluit genomen over het minimumaantal m^2 per lid en per fractie.

§ 1.2. Het ontstaan en eindigen van de individuele rechten die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Kamer

Voor het begin en het einde van het Kamerlidmaatschap zijn naast de desbetreffende artikelen in de Grondwet en de Kieswet met name de artikelen 2 en 3 van het Reglement van Orde van belang:

> **Artikel 2. Toelating leden**
>
> 1. Elk nieuw benoemd lid doet van zijn verkiezing blijken door overlegging van de bij de wet voorgeschreven stukken.
> 2. De geloofsbrieven en daarop betrekking hebbende stukken worden bij de griffie ter inzage gelegd van de leden.
> 3. Over de toelating van leden die benoemd zijn verklaard na periodieke aftreding of ontbinding besluit, voor zover mogelijk, de Kamer in oude samenstelling.
>
> **Artikel 3. Verlies van het lidmaatschap**
>
> 1. Indien een lid het oordeel van de Voorzitter dat dit lid heeft opgehouden lid te zijn, wegens hetzij het niet bezitten van een van de vereisten voor het lidmaatschap hetzij het vervullen van een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking, aan het oordeel van de Kamer onderwerpt, doet de Kamer over de zaak geen uitspraak dan nadat een daartoe door haar uit haar midden benoemde commissie van onderzoek verslag heeft uitgebracht. De commissie hoort het desbetreffende lid, indien die de wens daartoe te kennen geeft.
> 2. (...)

Artikel 2 regelt op welk moment leden worden toegelaten. Het artikel wordt pas relevant op het moment dat de bepalingen over het lidmaatschap uit de Grondwet en de Kieswet hun «werk» hebben gedaan en iemand benoemd is verklaard door de Kiesraad. Het artikel regelt *wat* een nieuw lid dient te overleggen alvorens hij wordt toegelaten. Uitsluitend de Kamer beslist over die toelating, na het onderzoek en het verslag van de commissie voor de Geloofsbrieven; op het moment dat een lid is beëdigd, kan hij de individuele rechten die Kamerleden hebben uitoefenen.
Artikel 3 van het Reglement kan worden gezien als de tegenhanger van dit artikel, hoewel het zelden wordt toegepast. Het artikel regelt wanneer een lid zijn lidmaatschap verliest; dit gebeurt als hij niet voldoet aan de vereisten voor het lidmaatschap of een daarmee onverenigbare betrekking vervult. Zoals gezegd, wordt het artikel zelden toegepast. Het is

veel gebruikelijker dat een lid uit zichzelf – om welke reden dan ook[2] – de Voorzitter bericht over beëindiging van zijn lidmaatschap. Voor het merendeel van de leden eindigt het lidmaatschap overigens ingevolge Kamerontbinding (bij nieuwe verkiezingen).

§ 1.3. Het ontstaan en eindigen van de rechten die voortvloeien uit het lidmaatschap van een fractie

Voor het begin en het einde van het fractielidmaatschap zijn de artikelen 11 en 12 van het Reglement van Orde relevant:

> **HOOFDSTUK V. DE FRACTIES**
>
> **Artikel 11. Samenstelling fracties**
>
> 1. De leden, die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard, worden bij de aanvang van de zitting als één fractie beschouwd. Is onder een lijstnummer slechts één lid verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd.
> 2. Van veranderingen die nadien in de samenstelling van een fractie optreden, doet deze fractie mededeling aan de Voorzitter.
> 3. Elke fractie doet van de samenstelling van haar bestuur mededeling aan de Voorzitter.
>
> **Artikel 12. Ontstaan nieuwe fracties**
>
> 1. Vindt in een fractie een splitsing plaats die leidt tot de vorming van een of meer nieuwe fracties, dan worden de financiële tegemoetkomingen van de daarbij betrokken fracties vastgesteld op de bedragen die worden gevonden door de tegemoetkoming, welke aan de ongesplitste fractie zou toekomen, te verdelen naar evenredigheid van de aantallen bij de splitsing betrokken leden.
> 2. Ontstaat een nieuwe fractie door samenvoeging, dan kan de tegemoetkoming van de nieuwgevormde fractie niet groter zijn dan de tegemoetkoming die toekomt aan een fractie van gelijke grootte als bedoeld in artikel 11, eerste lid.
> 3. Teneinde voldoening aan verplichtingen die tegenover de medewerkers van de oorspronkelijke fractie bestaan, mogelijk te maken, kan het presidium, in afwijking van het eerste en tweede lid, een tijdelijke regeling treffen.

De rechten voortvloeiende uit het fractielidmaatschap («als één fractie beschouwd») ontstaan volgens artikel 11, eerste lid, van het Reglement van Orde bij de aanvang van de zitting voor leden die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard. Tot zover is het duidelijk dat rechten op dit punt in ieder geval ontstaan aan de hand van de lijst zoals deze is gepubliceerd bij de Kamerverkiezingen. Artikel 11, tweede lid, van het Reglement van Orde regelt dat de tussentijdse vervulling van vacatures worden medegedeeld aan de Voorzitter.

Artikel 12 van het Reglement van Orde betreft de situatie na splitsing in een fractie. Ingevolge die bepaling ontstaat in geval van splitsing van een fractie, in weerwil van de definitie uit artikel 11, óók een fractie. Het Reglement van Orde spreekt passief over «een of meer nieuwe fracties». De rechten die in het Reglement en de daaruit voortvloeiende regelingen toekomen aan fracties komen derhalve toe aan de reguliere fracties (de artikel 11 fracties) én aan de afsplitsingen van fracties (de artikel 12 fracties).

---

[2] Zie hoofdstukken W en vooral X van de Kieswet.

§ 1.4. Een mogelijke oplossing: verandering van de status van afgesplitste(n)

Volgens artikel 11 van het Reglement worden de leden die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard, bij de aanvang van de zitting als één fractie beschouwd. Hier kiest het Reglement van Orde op het punt van fractievorming duidelijk voor de lijst zoals gepubliceerd tijdens de verkiezingen. Dit sluit aan bij de verkiezingspraktijk; de kiezer spreekt zich tijdens verkiezingen immers uit over een persoon die op een betreffende lijst staat, in de vooronderstelling dat die persoon zich heeft verbonden aan die lijst. De vraag is nu in hoeverre die kiezersuitspraak ook van toepassing is op afgesplitste fracties (artikel 12-fracties). Dergelijke fracties deden immers als politieke partij niet mee met de verkiezingen. Een vraag daarbij is bovendien of de fractieleden – als zij wél als zodanig aan de verkiezingen zouden hebben meegedaan – in de Kamer verkozen zouden zijn. Hoewel kiezers de mogelijkheid hebben om een voorkeursstem uit te brengen, zullen zij onmiskenbaar óók stemmen op de lijst waarop een bepaalde Kamerlid stond. De praktijk bij de verkiezingen bevestigt dit: partijen voeren campagne en binnen die campagne van een partij speelt een (toekomstig) Kamerlid een rol.

Voor artikel 12-fracties gaat dit niet op, hoewel voor de individuele leden van de fracties natuurlijk opgaat dat zij ingevolge de Grondwet en de Kieswet in de Kamer zijn verkozen, maken zij geen deel meer uit van de fractie (en vaak van de politieke partij). Nu de partij, de verkiezingen en de fractie zodanig met elkaar zijn verweven, is het legitiem de vraag te stellen of aan degene die de fractie verlaat ook de rechten die aan fracties toekomen moeten worden toegekend (volledigheidshalve: de individuele constitutionele rechten, zoals besproken in **§ 1.2,** van die leden zijn hier niet aan de orde).

Beslispunt

1. Stemt de Kamer in met de uitwerking van het bovenstaande?
2. Zo ja, dan adviseert het presidium de Kamer de notitie voor te leggen aan de commissie voor de Werkwijze met het verzoek om u nadere voorstellen voor te leggen. Stemt u hiermee in?

Toelichting

In de intrekking of herformulering van artikel 12 van het Reglement ligt dan ook een mogelijk antwoord op deze vraag: afgesplitste leden zouden géén nieuwe fractie meer vormen. Hierdoor ontstaat een zuivere lijn: alle leden hebben de rechten die rechtstreeks voortvloeien uit hun Kamerlidmaatschap en alleen de leden die na verkiezingen, volgens artikel 11, een fractie vormen en degenen die vacatures in die fracties vervullen, komen de rechten toe die voortvloeien uit het fractielidmaatschap. Volledigheidshalve moet hierbij worden opgemerkt dat indien de definitie «fractie» uit artikel 12 wordt aangepast, ook de artikelen 43, 44a, 51, 64 en 138 van het Reglement wijziging behoeven. Ook andere Regelingen vergen aanpassing. Te denken valt aan de in de voetnoot bij § 1.1 genoemde, waaronder de regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer. Tevens zal bij de uitwerking rekening moeten worden gehouden met de in § 2.6. genoemde zaken, zoals de plaats van de leden die met voorkeurstemmen zijn gekozen. De Kamer kan zich tijdens de behandeling van de Raming van de Kamer voor 2016 uitspreken over eventuele aanpassingen van bepalingen ter zake in het Reglement van Orde en de overige regelingen.

2. FRACTIES EN FRACTIESPLITSINGEN

§ 2.1. De historische achtergrond van fracties

Ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden waren de Staten-Generaal een Vergadering van Afgevaardigden van de zeven soevereine Provincies. Met de totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden in 1814 verloren de Provincies hun soevereiniteit ten behoeve van de Nederlandse eenheidsstaat. In de Grondwet van 1814 werd neergelegd dat de leden van de Staten-Generaal niet langer lasthebbers van de Statenvergaderingen van de Provincies waren, maar voortaan geacht werden het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen. Dit wordt tegenwoordig in de Grondwet tot uitdrukking gebracht in het huidige artikel 50 dat luidt: «De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk». Daarnaast werd in de Grondwet van 1814, in een voorloper van het huidige artikel 67, lid 3, bepaald dat Kamerleden zonder last stemmen. Met deze bepalingen werd de onafhankelijke en zelfstandige positie van Kamerleden vastgelegd. Kamerleden waren voortaan geen gemachtigden meer van een bepaalde groep in de samenleving, maar dienden op eigen titel, zonder last of ruggespraak aan de beraadslaging deel te nemen en het algemeen belang te behartigen. Kamerleden waren derhalve vrij om naar eigen inzicht en geweten te stemmen.

Gedurende de 19e eeuw vreesde men een lange tijd dat de zelfstandige positie van Kamerleden en de eenheid van de Staat door partijvorming zouden worden aangetast. De partijvorming kreeg aan het einde van de 19e eeuw niettemin gestalte, mede onder invloed van de uitbreiding van het kiesrecht en de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. In het parlement ontstonden toen zogenaamde «Kamerclubs» waarin Kamerleden zich naar partijpolitieke herkomst organiseerden. Deze «Kamerclubs» noemen we tegenwoordig fracties. Volgens artikel 11, eerste lid, RvO TK worden de leden die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard bij aanvang van de zittingsperiode van de Kamer als één fractie beschouwd. Wanneer onder een lijstnummer slechts één lid is verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd. Van veranderingen die nadien in de samenstelling van een fractie optreden, doet deze fractie mededeling aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Elke fractie doet van de samenstelling van haar bestuur mededeling aan de Voorzitter.

§ 2.2. Afsplitsing in Nederland

Zolang er fracties in de Tweede Kamer zijn (sinds het einde van de 19e eeuw), zijn er afsplitsingen voorgekomen. Onder afsplitsingen wordt in deze notitie het volgende verstaan: *het afscheiden van één Kamerlid of meerdere Kamerleden uit de Tweede Kamerfractie van de partij waarvoor hij/zij bij de laatste verkiezingen gekozen is/zijn.*

Vaak waren afsplitsingen het gevolg van meningsverschillen over de koers van de partij of onwerkbare verhoudingen. In enkele gevallen lagen persoonlijke tegenstellingen er aan ten grondslag.

Hierna staat een overzicht van de afsplitsingen die zich in de parlementaire geschiedenis van Nederland hebben voorgedaan (bijgewerkt tot 1 januari 2015).

AFSPLITSINGEN TWEEDE KAMERFRACTIES (14 november 2014)

14-11-2014	– Öztürk en Kuzu uit PvdA (verder als Groep Kuzu/Öztürk (GrKÖ))
13-11-2014	– Klein uit 50PLUS Klein (zelfstandig lid)
02-06-2014	– De feitelijke aanwezigheid van twee 50PLUS fracties bestaande uit: – 50PLUS/Baay-Timmerman – 50PLUS/Klein
28-05-2014	– Baay-Timmerman uit 50PLUS (verder als zelfstandig lid)
22-03-2014	– Van Klaveren uit PVV (sluit zich aan bij Bontes) (Groep Bontes/van Klaveren (GrBvK))
21-03-2014	– Van Vliet uit PVV (verder als zelfstandig lid)
29-10-2013	– Bontes uit PVV (verder als zelfstandig lid)
06-07-2012	– Van Bemmel uit PVV (verder als zelfstandig lid)
03-07-2012	– Kortenoeven en Hernandez uit PVV (verder als de groep-Kortenoeven/ Hernandez)
20-03-2012	– Brinkman uit PVV: H. Brinkman
14-09-2007	– Verdonk uit VVD: M.C.F. Verdonk
25-09-2006	– Groep Eerdmans /van Schijndel
20-09-2006	– Groep Eerdmans uit LPF: B.J. Eerdmans
11-09-2006	– Dhr. G.P. van As uit Groep Nawijn (verlaat de Groep Nawijn en verlaat de Kamer)
06-09-2006	– Groep Van Schijndel uit VVD: A.H.W.J. van Schijndel
16-08-2006	– Dhr. G.P. van As uit LPF (treedt toe tot de Groep Nawijn)
07-07-2006	– Groep Van Oudenallen uit LPF: mw. G. van Oudenallen (splitst zich onmiddellijk na installatie af)
23-06-2005	– Groep Nawijn uit de LPF: H.P.A. Nawijn
03-09-2004	– Groep Wilders uit VVD: G. Wilders
03-02-2004	– Groep Lazrak uit SP: A. Lazrak
13-10-2002	– Groep Wijnschenk uit LPF: H.H.R. Wijnschenk
07-10-2002	– Groep De Jong uit LPF: – mw. W.E. de Jong – C.R. Eberhard
31-03-1998	– Will J. Verkerk uit het Algemeen Ouderen Verbond
06-09-1995	– Resterende drie leden van het AOV (mw. E.G. Aiking-van Wageningen, L.E.C. Boogaard en mw. H.M. Nijpels-Hezemans) verlaten de AOV-fractie en gaan verder onder de naam Groep Nijpels; Will J. Verkerk en C.S. van Wingerden vormen nu de AOV-fractie. Boogaard wordt in september 1996 opgevolgd door jhr. R.A. Meijer.
30-05-1995	– C.S. van Wingerden uit het Algemeen Ouderen Verbond

30-05-1995	–	Will J. Verkerk uit het Algemeen Ouderen Verbond
11-10-1994	–	Th.J.M. Hendriks uit het Algemeen Ouderen Verbond
21-09-1993	–	Marjet Ockels uit PvdA
21-01-1986	–	A.G. van der Spek uit PSP
23-04-1985	–	Drs. A.H.D. Wagenaar uit RPF
18-04-1985	–	Mr. S.J.M. Dijkman uit Groep Scholten/Dijkman (treedt toe tot PPR-fractie)
05-12-1985	–	Drs. J.G.H. Janmaat uit Centrumpartij (vormde eenmansfractie en zegde vervolgens partijlidmaatschap op)
08-12-1983	–	Groep Scholten/Dijkman uit CDA: – mr. J.N. Scholten – mr. S.J.M. Dijkman
22-06-1976	–	Groep Nooteboom uit D66: drs. G. Nooteboom
30-03-1976	–	Groep Huijsen uit CHU: J. Huijsen (splitst zich onmiddellijk na installatie af, benoemd in vacature mr. W. Scholten)
13-09-1971	–	Groep De Jong uit Nederlandse Middenstandspartij: J.H. de Jong (sinds september 1971 aangesloten bij Democratische Middenpartij)
09-02-1971	–	N. Verlaan (Lijst Van Velzen) uit Boerenpartij. (Van Velzen was geen Kamerlid)
14-05-1970	–	Groep Goedhart uit de PvdA: – F.J. Goedhart – W.J. Schuitemaker – dr. J.G.H. Tans – mw. S. van Veenendaal-van Meggelen
27-06-1968	–	Groep Harmsen (sinds nov. 1968 enkele dagen Binding Rechts) uit Boerenpartij: – E.J. Harmsen – J. van de Brake – W.M. van Harselaar – mr. H. Kronenburg (splitste zich op 12-12-1968 weer af omdat hij niet tot Binding Rechts wilde horen)
27-02-1968	–	Groep Aarden (sinds 26-04-1968 PPR) uit KVP: – drs. J.M. Aarden – drs. P.J. Janssen – mw. A.A.M. Kessel (wegens ziekte pas op 20-03-1968 afgesplitst) – mr. H.W. van Doorn (trad tegelijkertijd met de afsplitsing uit de Kamer)
13-12-1966	–	Groep Voogd uit Boerenpartij: P. Voogd
14-04-1958	–	Groep Gortzak (Communistische Groep) uit CPN: – H. Gortzak – G. Wagenaar – B. Brandsen – mw. M.E. Lips Odinot
December 1935	–	Duijs uit SDAP
December 1935	–	Visscher uit ARP
September 1919	–	Van Groenendael uit RK

De hoofdregel van plaatsvervanging luidt volgens de Kieswet als volgt: eens gekozen blijft gekozen en een gekozene kan, met voorrang op de niet-gekozenen, tot aan de volgende verkiezingen aanspraak blijven maken op een vrijkomende zetel (Warmelink, 2001).

Het is bij veel partijen gebruikelijk dat volksvertegenwoordigers verklaren dat zij hun Kamerzetel ter beschikking stellen als zij afwijken van de koers van de fractie. Dat dit in de praktijk lang niet altijd gebeurt, komt omdat dissidenten vaak menen dat niet zij, maar juist de overige fractieleden van de partijlijn afwijken. Daarbij zijn dergelijke verklaringen in strijd met de bepalingen in de Kieswet en daarom juridisch niet houdbaar. Wel kan volgens hoogleraar staatsrecht Elzinga de vraag worden gesteld of het Kamerlid niet moreel verplicht is om plaats te maken (Elzinga, 1983).

Naast zetelroof speelt de kwestie van naamgeving. Wie heeft er recht op de naamgeving van fracties? In 1995 speelde dit bijvoorbeeld bij de gesplitste AOV-fractie. De geroyeerde Kamerleden Alking, Boogaard en Nijpels bleven zich in eerste instantie AOV-fractie noemen, waardoor de oude fractieleden Verkerk en Van Wingerden bij de start van het parlementaire jaar op het punt stonden een naamclaim in te dienen. Tegelijkertijd werd bekend dat de Kamerleden Alking, Boogaard en Nijpels zich intussen hadden aangesloten bij de partij Senioren 2000, zodat de naam AOV weer betrekkelijk eenvoudig kon worden teruggegeven.

Volgens Elzinga gelden bij afsplitsing niet louter interne regels ten aanzien van naamgeving, maar heeft ook de externe erkenning van de politieke partij betekenis. Partijvoorzitters kunnen in vrijwel alle gevallen bij fractiesplitsing afgaan op de interne uitingen en handelingen van fracties en volksvertegenwoordigers. Valt een fractie echter in delen uiteen, waarbij beide delen elkaar de naam betwisten, dan ligt het, volgens Elzinga, in de rede het externe erkenningsact als criterium te gebruiken. Zo kan de voorzitter zijn neutrale houding handhaven (Elzinga, 1995).

Sinds de kwestie met de AOV-fractie hanteert de Tweede Kamer de ongeschreven regel dat de Kamerleden die blijven zitten het recht op de naam houden en dat de Kamerleden die zich afsplitsen voortaan met «groep» worden aangeduid. (Later wordt voor enkele afsplitsers de aanduiding «lid X» gebruikt, omdat het woord «groep» de suggestie heeft dat het om meerdere personen gaat).

Een andere discussie betreft de rechten van afgesplitste Kamerleden of groepen. In de Tweede Kamer geldt de laatste jaren de ongeschreven regel dat afgesplitste fracties aanzienlijk minder spreektijd krijgen dan reguliere fracties. Wettelijk heeft een afgesplitste fractie in de Tweede Kamer recht op een evenredig deel van de personele ondersteuning. De fractievoorzitter (ook als het om een eenpersoonsfractie gaat) heeft recht op een toelage. Daarmee hebben afgesplitste Kamerleden of groepen een grote voorsprong op nieuwe partijen die buiten de Tweede Kamer worden opgericht.

De oud-griffier, de Beaufort, heeft tijdens zijn afscheidsrede eind 2004 enkele overwegingen meegegeven voor het al dan niet erkennen van leden of groepen van leden als «fractie». Volgens hem worden afgesplitste Kamerleden en groepen nu ten onrechte als fractie aangeduid en krijgen zij onterecht alle rechten die verbonden zijn aan fracties. Hij pleit er onder andere voor dat afgesplitste leden elk afzonderlijk als onafhankelijk op de ledenlijst zouden moeten worden vermeld, waardoor zij ook geen fractieondersteuning krijgen (wel persoonlijke medewerkers).

§ 2.3. De plaats van fracties in het Nederlandse staatsrecht; recht en praktijk lopen uiteen

Het bestaansrecht van politieke partijen en fracties is tegenwoordig niet meer omstreden. Politieke partijen en fracties zijn zelfs een grote rol gaan spelen in de parlementaire praktijk. Dit blijkt bijvoorbeeld tijdens de verkiezingen, waarbij de verkiezingsstrijd zich met name tussen de politieke partijen afspeelt en de meeste kandidaten – op de leiders van de verschillende fracties na – een ondergeschikte rol spelen. Ook in de parlementaire praktijk blijkt dit uit allerlei ongeschreven gebruiken. Zo worden bij de benoeming van de Voorzitter, de ondervoorzitters en de leden van de verscheidene commissies de keuzes hiervoor in overwegende mate bepaald door de grootte van de fracties. Daarnaast spreken Kamerleden in de plenaire vergadering en in commissieverband vrijwel altijd namens hun fractie en niet op persoonlijke titel. Bovendien worden bij de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen alleen de fracties genoemd en niet de individuele leden die inbreng hebben geleverd. Bij de stemmingen wordt alleen gemeld welke fracties vóór hebben gestemd en wordt alleen bij hoofdelijke stemmingen gemeld hoe individuele leden hebben gestemd.

Van deze grote rol van de politieke partijen en de parlementaire fracties is echter weinig terug te vinden in de Nederlandse wet- en regelgeving. De Nederlandse wetgever heeft zich erg terughoudend getoond met betrekking tot het opnemen van regelingen in het positieve recht over politieke partijen en parlementaire fracties. De Grondwet kent geen politieke partijen of parlementaire fracties en gaat nog steeds uit van een individueel en onafhankelijk Kamerlidmaatschap en in organieke wetten is er dientengevolge nauwelijks iets over fracties terug te vinden. Slechts in de Kieswet, de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, de Wet vergoeding leden Eerste Kamer, de Wet subsidiëring politieke partijen, de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer en de Reglementen van Orde van beide Kamers komt men de politieke partijen en fracties in enkele bepalingen tegen. In overeenstemming met de Grondwet heeft de wetgever bij het opstellen van deze regelingen de positie van het individuele Kamerlid centraal gesteld en zijn er zo min mogelijk regels opgenomen die betrekking hebben op de rechten en plichten van politieke partijen en parlementaire fracties.

De politieke partijen en fracties opereren hierdoor in een constitutioneel vacuüm. De Grondwet en de overige regelgeving gaan uit van een individueel en onafhankelijk Kamerlidmaatschap, terwijl in de praktijk de rol van de politieke partijen, de parlementaire fracties en de bijbehorende fractiediscipline zodanig groot is dat het individuele en onafhankelijke Kamerlidmaatschap hierdoor tot op zekere hoogte tot een fictie is verworden.

Volgens artikel 11, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (verder: het Reglement) worden de leden die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard bij aanvang van de zittingsperiode van de Kamer dus als één fractie beschouwd. Wanneer onder een lijstnummer slechts één lid is verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd. Van veranderingen die nadien in de samenstelling van een fractie optreden, doet deze fractie mededeling aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

§ 2.4. De huidige gang van zaken wanneer een Kamerlid zich afsplitst van zijn fractie

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat het staatsrecht en de parlementaire praktijk met betrekking tot de fracties uiteenlopen. Wat gebeurt er nu wanneer een Kamerlid zich afsplitst van zijn fractie? Wanneer Kamerleden zich afsplitsen van fracties heeft dat in de huidige parlementaire praktijk geen gevolgen voor het Kamerlidmaatschap en de daarbij behorende rechten en plichten van het afsplitsende Kamerlid. Een afgesplitst Kamerlid behoudt dezelfde rechten als de overige leden, zij het evenredig herverdeeld. De huidige gang van zaken bij afsplitsing beperkt Kamerleden derhalve niet in hun onafhankelijke en zelfstandige Kamerlidmaatschap en is hiermee in overeenstemming met de artikelen 50 en 67, lid 3, van de Grondwet. Het is gebruikelijk om afgesplitste Kamerleden aan te duiden als «Groep», of, wanneer het slechts een enkel lid betreft, lid X.

Er zijn weinig specifieke bepalingen over fractieafsplitsingen in de regelgeving te vinden, In artikel 12 van het RvO TK zijn er expliciet regels gesteld betreffende de gang van zaken bij afsplitsing. Artikel 12 RvO TK bepaalt dat wanneer in een fractie een splitsing plaatsvindt die leidt tot de vorming van een of meer nieuwe fracties de financiële tegemoetkoming van de daarbij betrokken fracties wordt vastgesteld op de bedragen die worden gevonden door de tegemoetkoming, welke aan de ongesplitste fractie zou toekomen, te verdelen naar evenredigheid van de aantallen bij de splitsing betrokken leden. Als door samenvoeging een nieuwe fractie ontstaat dan kan de tegemoetkoming van de nieuwgevormde fractie niet groter zijn dan de tegemoetkoming van een fractie die bij de aanvang van de zitting van gelijke grootte was. Het presidium kan echter een tijdelijke regeling treffen om te voldoen aan de verplichtingen die tegenover de medewerkers van de oorspronkelijke fractie bestaan.

§ 2.5. Waarom wil men fractieafsplitsing beperken?

Een Kamerlid committeert zich bij de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer, die de facto wordt beheerst door de partijen, vrijwillig aan een partij. In de praktijk gaan de meeste stemmen naar de lijsttrekkers en worden de meeste Kamerleden niet als individu, maar als lid van een partij door de kiezers gekozen. Voor de kiezers en de politieke partijen kan het daarom een wrang gebeuren zijn wanneer een Kamerlid bij het verlies van zijn partij- of fractielidmaatschap zijn Kamerlidmaatschap niet opgeeft ten behoeve van de partij waarvoor hij is gekozen, maar zich dan weer op zijn onafhankelijke en individuele Kamerlidmaatschap van de Grondwet beroept. In de woorden van de oud-Griffier W.H. de Beaufort:

«Kiezers hebben immers niet alleen op een persoon gestemd maar ook op een partij, met een verkiezingsprogramma. Zij kunnen geacht worden te hebben gewild dat de personen op de desbetreffende lijst meestal gezamenlijk in de Kamer optreden en onderlinge afspraken maken over standpunten en stemgedrag. Afgezien van deze theoretische fundering, kan de Kamer niet functioneren zonder een indeling in fracties die dan ook wordt aangetroffen in alle Europese parlementen.»

Een aantal politieke partijen probeert afsplitsingen van Kamerleden daarom zoveel mogelijk in te perken door met hun Kamerleden civielrechtelijke overeenkomsten aan te gaan, waarin is bepaald dat deze Kamerleden hun Kamerlidmaatschap opgeven ingeval van het verlies van partij- of fractielidmaatschap. Dergelijke afspraken zijn echter in strijd met het verbod van last, zoals neergelegd in artikel 67, lid 3, van de Grondwet, en hebben derhalve een rechtens nietig karakter. Deze afspraken verplichten

een Kamerlid daarom niet om zijn Kamerlidmaatschap op te geven wanneer hij zijn partij- of fractielidmaatschap verliest.

Momenteel zijn er dus geen mogelijkheden om fractieafsplitsing in te perken, terwijl hier – blijkens genoemde afspraken tussen politieke partijen en Kamerleden alsmede blijkens de huidige discussie in de Commissie voor de Werkwijze – wel behoefte aan is. In het hiernavolgende zal onderzocht worden of en op welke wijze fractieafsplitsing in de toekomst ontmoedigd kan worden.

§ 2.6. Algemene zaken om rekening mee te houden bij het beperken van afsplitsing

Er zijn enkele algemene zaken waar men wellicht rekening zal moeten houden bij het beperken van de afsplitsing van Kamerleden.

§2.6.1. De plaats van leden die met voorkeursstemmen zijn gekozen of die de kiesdrempel hebben gehaald
Bij het beperken van afsplitsing zal de positie van Kamerleden die door de kiezers met voorkeursstemmen zijn gekozen of die zelfs de Kiesdrempel (meermalen) hebben gehaald in overweging moeten worden genomen. Enerzijds kan men met betrekking tot deze leden stellen dat zij door de kiezers als persoon gekozen zijn, anderzijds hebben de kiezers van deze leden natuurlijk ook op het verkiezingsprogramma van de politieke partij van het betreffende lid gestemd. Het is aan de Kamer te bepalen wat hier zwaarder weegt.

§2.6.2. Beperkingen: wijzigingen in regelgeving mogen geen strijd opleveren met hogere regelgeving
Wijzigingen van de Grondwet mogen geen strijd met het Statuut of internationale regelgeving tot gevolg hebben. Wijzingen van de wet mogen op hun beurt niet tot gevolg hebben dat de wet in strijd is met het bepaalde in internationale regelgeving, het Statuut, of de Grondwet. En wanneer de Kamer het RvO TK wijzigt dan mogen de bepalingen van het Reglement niet in strijd zijn met het bepaalde in internationale regelgeving, het Statuut, de Grondwet of een wet.

3. AFSPLITSING EN REGELS IN ANDERE PARLEMENTEN

Resultaten internationale vergelijking

In deze bijlage wordt antwoord gegeven op de verschillende deelvragen, zoals die in de inleiding zijn geformuleerd. Daarbij zal in iedere paragraaf steeds kort de huidige Nederlandse situatie worden geschetst, om de verschillen tussen het Nederlandse parlement en andere parlementen duidelijk te maken.

Mogelijkheid afsplitsing

In Nederland is het, zoals uit de inleiding al bleek, mogelijk om je als persoon of groep af te splitsen van een fractie. Als een Kamerlid of een groep leden uit een fractie stappen, kunnen zij nog steeds deel uitmaken van de Tweede Kamer, omdat Kamerleden als persoon (volksvertegenwoordiger) zijn gekozen en niet als fractie. Zij behouden daarmee het recht op hun Kamerzetel. Daarbij bestaan er in Nederland geen eisen aan de minimale omvang van een fractie. Een fractie kan in Nederland dus uit slechts één persoon bestaan.

Ook in de meeste andere onderzochte Europese parlementen is afsplitsing tijdens een parlementstermijn van een fractie mogelijk, maar in zeker zes van de onderzochte parlementen (Bosnië en Herzegovina, Estland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal en Zweden), wordt een Kamerlid in dat geval automatisch onafhankelijk lid en in drie parlementen behoort men dan automatische tot de gemengde groep (Italië, Litouwen en Spanje). Alleen in Italië is het mogelijk om vanuit de verkregen onafhankelijke status een erkende nieuwe groep te vormen.

De reden dat men bij afsplitsing alleen onafhankelijk lid kan zijn is meestal gelegen in het feit dat fracties/groepen alleen mogen worden gevormd uit partijen die hebben meegedaan aan verkiezingen aan het begin van de parlementstermijn.

Het is meestal niet mogelijk een – erkende- eenmansfractie of groep te vormen tijdens een parlementstermijn, omdat de oprichting van een politieke groep aan een minimaal aantal leden gebonden is. Bij zestien parlementen, waarbij de oprichting van een politieke groep gebonden is aan een minimaal aantal leden, varieert dit tussen de drie en twintig leden, maar in de meeste gevallen zijn er minimaal vijf leden of tien leden vereist. Als er wordt gekeken naar het minimaal aantal vereiste leden in relatie tot het totaal aantal zetels van het betreffende land, dan heeft Armenië de grootste drempel van 7,6%, gevolgd door Estland (5,9%) en Slowakije (5,3%). Finland heeft de laagste drempel, namelijk 0,5%, gevolgd door Denemarken (0,6%) en Nederland en Polen (beiden 0,7%).

In een aantal parlementen is het toegestaan om met voldoende (dus het minimale vereiste aantal) onafhankelijke leden een nieuwe groep te vormen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Slowakije. Daar krijgen dergelijke groepen dezelfde rechten als de gevestigde groepen. In Tsjechië bijvoorbeeld is het ook toegestaan een nieuwe groep te vormen, maar deze krijgt in dat geval geen financiële bijdrage van het parlement.

Ook is het meestal mogelijk om als je als onafhankelijk lid aan te sluiten bij een bestaande fractie/groep. In Slovenië bijvoorbeeld zijn alle rechten en plichten verbonden aan de persoon, zodat een onafhankelijk lid dezelfde rechten heeft als een bestaande fractie/groep. Ook mag daar een onafhankelijk lid een groep vormen met andere onafhankelijke leden. Deze groep moet uit minimaal drie leden bestaan en er mag in Slovenië maar één dergelijke groep gevormd worden tijdens een parlementstermijn.

In Denemarken en Finland is het wel mogelijk een eenmansfractie te vormen tijden een parlementstermijn, maar alleen in Denemarken heeft een eenmansfractie recht op dezelfde faciliteiten als de bestaande partijen. Wel krijgen fracties/groepen die minder dan vier leden hebben, minder financiële steun, namelijk een kwart van wat grotere groepen krijgen.

Denemarken lijkt, van de onderzochte parlementen, nog het meest op Nederland. In Finland mag er tijdens een parlementstermijn wel een eenmansfractie worden gevormd, maar deze heeft in feite geen spreekrecht, omdat de spreektijden aan het begin van de parlementstermijn worden bepaald op basis van groepsgrootte. De voorzitter bepaalt de volgorde van sprekers. Daarbij gaan de grootste groepen voor.

Minimaal aantal leden waaraan vorming politieke partij gebonden is naar parlement

Minimaal aantal leden	parlement	Totaal aantal parlementsleden	Percentage van totaal aantal parlementsleden
1	Nederland	150	0,7%
1	Denemarken	179	0,6%
1	Finland	200	0,5%
3	Kroatië	152	2,05
3	Polen	460	0,7%
3	Slovenië	90	3,3%
5	België	150	3,3%
5	Letland	100	5,0%
5	Macedonië	120	4,2%
5	Oostenrijk	183	2,7%
5	Zwitserland	200	2,5%
6	Estland	101	5,9%
8	Slowakije	150	5,3%
10	Armenië	131	7,6%
10	Bulgarije	240	4,2%
10	Spanje	350	2,8%
10	Tsjechië	200	5,0%
12	Rusland	450	2,6%
20	Italië	630	3,2%

Regels vormen van fracties

De regels over het vormen van fracties zijn in de parlementen geformaliseerd in de procedureregels. Meestal komt afsplitsing daarin niet expliciet aan de orde, maar kunnen de regels op dat gebied worden afgeleid uit het artikel waarin de regels staan ten aanzien van het vormen van fracties. Hieronder staat een voorbeeld daarvan uit het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers van België.

België

Artikel 11. Politieke fracties

1. De volksvertegenwoordigers kunnen politieke fracties vormen. De politieke fracties overhandigen aan de voorzitter van de Kamer de lijst van hun leden en geven de naam van hun fractievoorzitter op.

Een volksvertegenwoordiger kan slechts tot één politieke fractie behoren. Wijzigingen in de samenstelling van een politieke fractie worden in een door de fractievoorzitter ondertekende brief aan de voorzitter van de Kamer medegedeeld.

2. Om erkend te worden moet een politieke fractie minstens uit vijf leden bestaan.

3. De donderdagochtend is uitsluitend gewijd aan vergaderingen van de politieke fracties, met dien verstande dat uitzonderingen kunnen worden toegestaan door de Conferentie van voorzitters en dat de Kamer overeenkomstig artikel 40, derde lid, anders kan beslissen.

In Nederland staat in artikel 12 van het Reglement wel expliciete regels ten aanzien van afsplitsing en ook bijvoorbeeld in Tsjechië staan dergelijke regels. In de andere onderzochte parlementen zijn dergelijke regels niet gevonden.

Tsjechië:

Deel 9, § 77 Deputies clubs

(2) *In the course of an election term(the term for which Deputies have been elected), new Deputies clubs may be established, clubs made up of Deputies who are members of a political party different from the one on whose behalf they were elected during elections, or new Deputies clubs may be made up of Deputies which became independent Deputies during the course of the election term. The provisions of § 78, paragraphs 2 and 3 shall not apply to clubs which were established in such a manner.*

(3) *Deputies clubs established in accordance with paragraph 2 shall not be entitled to proportional representation in the bodies of the Chamber of Deputies, unless the Chamber of Deputies decides otherwise.*

Regels benaming

Sinds de kwestie met de AOV-fractie in de jaren negentig (zie paragaaf 2) hanteert de Tweede Kamer de ongeschreven regel dat bij afsplitsingen de Kamerleden die blijven zitten het recht op de naam van de fractie houden en dat de Kamerleden die zich afsplitsen voortaan met «groep» worden aangeduid, in combinatie met de persoonsnaam van de fractievoorzitter. Pas in een nieuw parlementstermijn kan een nieuwe naam worden aangeboden volgens de regels van de Kieswet (hoofdstuk G).

In andere parlementen gelden, voor zover duidelijk is geworden, dezelfde regels als voor registratie van alle politieke partijen zoals weergegeven in de Kieswet.

Uit de verkregen antwoorden van de 29 parlementen is niet duidelijk op te maken welke regels er gelden voor de het gebruik van de term «fractie» of «groep» bij afsplitsing. Voor zover kan worden overzien, hebben andere parlementen hier geen specifieke regels voor en worden Kamerleden die zich al dan niet als groep afsplitsen, als fractie, groep, club of onafhankelijk lid aangeduid. Zo spreekt men in Finland niet over eenmansfracties maar over «single-member group» en in Kroatië over afgevaardigden clubs (daar vormen politieke partijen afgevaardigde clubs in het parlement- zo kunnen kleine partijen bijvoorbeeld samen een club vormen).

Consequenties oude en nieuw fractie

In Nederland heeft een afgesplitste groep in de Tweede Kamer recht op een evenredig deel van de facilitaire ondersteuning. De fractievoorzitter (ook als het om een eenpersoonsfractie gaat) heeft recht op een toelage. Daarnaast zal de facilitaire ondersteuning van de oude fractie evenredig verkleinen. De oude fractie verliest in feite zetel(s) aan de nieuwe groep. De laatste jaren geldt daarbij de ongeschreven regel dat afgesplitste groep aanzienlijk minder spreektijd krijgen dan reguliere fracties. Zij hebben recht op een derde van de spreektijd van de kleinste regulier gekozen fractie. De voorzitter kan hier overigens wel van afwijken, afhankelijk van het onderwerp en het aantal sprekers.

De regels over de ondersteuning worden voornamelijk teruggevonden in de procedureregels. Dit geldt ook voor andere parlementen.

In die onderzochte parlementen, waar afgesplitste fracties erkend worden, hebben de nieuwe fracties meestal op eenzelfde manier recht op facilitaire ondersteuning en spreektijd.

Zo hebben in Denemarken alle leden recht op dezelfde facilitaire ondersteuning. Voor wat betreft de parlementaire rechten, zoals de verdeling van spreektijd, worden eenmansfracties als gewone fracties gezien.

De financiële ondersteuning verschilt wel tussen de afgesplitste fractie en de oude fractie. Een nieuwe fractie met meer dan vier leden heeft recht op een vaste basisvergoeding van circa € 30.000 per maand (voor de hele fractie). Fracties/groepen met minder dan vier leden hebben recht op een kwart van dit bedrag per lid. Dit geldt ook voor eenmansfracties. Onafhankelijke leden hebben geen recht op dit basisbedrag. Naast dit basisbedrag ontvangt iedere fractie circa € 4.600 per maand per volksvertegenwoordiger.

In parlementen waar men automatisch onafhankelijk lid wordt bij afsplitsing, hebben onafhankelijke leden meestal minder rechten als de bestaande fracties, in die zin dat zij bijvoorbeeld minder spreektijd hebben bij plenaire debatten en minder financiële middelen krijgen. Zo hebben onafhankelijke leden in Noorwegen wel het recht om deel te nemen aan debatten, maar is hun spreektijd beperkt tot twee maal drie minuten aan het eind van het debat, tenzij de betreffende commissie anders besluit. Ook zijn hun financiële middelen beperkter: zij hebben ieder recht op de helft van de jaarlijkse contributie (totaal circa € 28.000). Wel hebben zij dezelfde rechten ten aanzien van faciliteiten, zoals bijvoorbeeld bibliotheek, onderzoeksbureau en restaurant.

In Oostenrijk mogen onafhankelijke leden minder mondelinge vragen stellen, krijgen zij minder spreektijd en mogen zij niet actief deelnemen aan commissies, tenzij de commissie anders besluit.

In Bosnië en Herzegovina en Slovenië zijn de rechten nagenoeg gelijk tussen onafhankelijke leden en fracties, omdat deze aan de volksvertegenwoordiger verbonden zijn en niet aan de fractie.

In het Belgische en Finse parlement worden de parlementaire rechten (zoals spreektijd, stemrecht) uitsluitend aan het begin van een parlementstermijn evenredig verdeeld onder de partijen die hebben meegedaan aan de verkiezingen, waardoor afgesplitste nieuwe fracties hier zeer beperkt aanspraak op kunnen maken. Afsplitsing(en) hebben dan ook geen gevolgen voor de oude fractie, omdat de verkregen rechten voor de hele parlementstermijn gelden. Afgesplitste fracties hebben in deze landen in feite dus weinig parlementaire macht.

Ook de facilitaire ondersteuning is beperkt voor afgesplitste fracties. Zo hebben in Finland afgesplitste eenmansfracties niet dezelfde rechten als bestaande grotere fracties. Zij hebben recht op hetzelfde als bestaande eenmansfracties, dat wil zeggen dat er alleen werkruimte op basis van beschikbaarheid vergeven wordt. Grotere fracties hebben daar standaard recht op.

De financiële ondersteuning in Finland is ook beperkt voor afgesplitste fracties. Fracties ontvangen € 1.330 per volksvertegenwoordiger per maand en daarnaast ontvangen fracties gevormd op basis van de verkiezingsuitslag een maandelijks bedrag van € 2.660 per volksvertegenwoordiger. Afgesplitste fracties ontvangen alleen de € 1.330 per volksvertegenwoordiger.

Hoe de facilitaire- en financiële ondersteuning in België is voor de afgesplitste fracties is niet duidelijk op te maken uit de verkregen informatie, maar deze lijken zeer beperkt te zijn.

Daar waar de oprichting van een politieke groep aan een minimaal aantal leden gebonden is kan afsplitsing aanzienlijke gevolgen hebben voor de oude fractie. De oude fractie zou qua omvang onder de drempel kunnen komen, waardoor de rechten van de bestaande partij weg kunnen vallen. Uit de verkregen antwoorden komt echter niet naar voren dat dit veel aan de orde is.

De praktijk in het Europees parlement

Het Reglement van Orde van het Europees parlement stelt dat fracties kunnen worden opgericht naar politieke gezindheid (artikel 32). Een fractie dient wél te voldoen aan twee voorwaarden: zij dient ten minste vijfentwintig leden te hebben die afkomstig zijn uit ten minste één vierde van het totaal aantal lidstaten (dat zijn er thans 28 en een fractie dient derhalve leden uit zeven landen te bestaan). Indien een fractie niet meer aan beide eisen voldoet houdt zij op te bestaan, tenzij de Voorzitter van het Europees parlement toestemming geeft aan de fractie om tot aan de volgende verkiezingen te blijven voortbestaan. De Voorzitter kan (hij hoeft dit dus niet te doen) dit toestaan indien de fractie in elk geval een jaar heeft bestaan, de leden afkomstig zijn uit ten minste één vijfde (let op: dus niet één vierde) van het aantal lidstaten én er geen sprake is van misbruik (wat voor misbruik laat het Reglement in het midden).

Het Reglement van Orde van het EP staat het toe dat gedurende een zittingsperiode fracties ontstaan, worden opgeheven en worden opgericht – hierbij moet telkens aan de regel worden voldaan dat een fractie voldoende leden telt en die leden uit ten minste één vierde van het aantal lidstaten afkomstig zijn.

Indien leden zich afsplitsen van een fractie en zich vervolgens niet aansluiten bij een bestaande of nieuwe (mede door hen op te richten) fractie, worden zij aangeduid als niet-fractiegebonden leden. Hoewel ook aan deze leden een bepaald budget en bepaalde rechten toekomen, is hun bewegingsruimte beperkt. Het fractielidmaatschap in het EP is dus erg belangrijk. Zo kan een Voorzitter of een ondervoorzitter alleen voor die functie worden voorgedragen door een fractie of door veertig leden (artikel 15). Fracties kunnen voorstellen doen over aangelegenheden die de leden betreffen voor zover het financiële, organisatorische of administratieve zaken betreft (artikel 25). Een commissie van het EP, een fractie of ten minste veertig leden kunnen amendementen indienen op een voorstel van de Raad van Ministers (artikel 69). Wat dus opvalt aan het EP is dat leden ook zonder in een fractie te zitten kunnen opereren. Moeilijk is dit wel, de meeste parlementaire rechten berusten namelijk niet bij individuele leden, maar bij de vakcommissies (als gremium), fracties, of bij veertig leden. In de regel zal het vinden van veertig leden geen eenvoudige opgave zijn, al is het maar omdat het merendeel van de leden opereert vanuit fracties, en eensgezindheid binnen de EU – vanwege de sterk verschillende nationale belangen – vaak moeilijk is te vinden (volledigheidshalve: slechts zes van de 28 lidstaten hebben meer dan 40 zetels in het EP).